

Vergaderjaar 2022–2023

33 576

Natuurbeleid

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 354

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2023

Eens in de tien jaar wordt nieuwe wetenschappelijke kennis over de stikstofgevoeligheid van natuur verzameld en samengevat in een Europees rapport over de kritische depositiewaarden (KDW¹)². Zoals aangekondigd in de «Verzamelbrief Natuur» van 14 oktober 2022 (Kamerstuk 33 576, nr. 325) heb ik Wageningen University & Research (WUR) opdracht gegeven om de nieuwe Europese inzichten te verwerken in het Nederlandse KDW-rapport dat tot nu toe als standaard werd gebruikt. Het nieuwe rapport vindt u in de bijlage.

Uit het onderzoek blijkt dat de natuur gevoeliger is voor stikstof dan eerder gedacht. Dit is zorgwekkend nieuws voor de natuur, de opgave om de natuur te herstellen en voor alle activiteiten die een nieuwe vergunning nodig hebben. In deze brief ga ik in op het onderzoek en de actualisatie van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Daarnaast geef ik een eerste duiding van de impact.

De aanpassingen van de KDW

Het nieuwe wetenschappelijke onderzoek geeft aan dat een aantal natuurtypes dat ook in Nederland voorkomt gevoeliger is voor stikstof dan eerder gedacht. Deze bevindingen komen voort uit meerdere Europese studies waarvoor onder meer veldonderzoek is uitgevoerd. Als gevolg van deze nieuwe inzichten verandert de KDW van een deel van habitattypen en (stikstofgevoelige) leefgebieden. Het *aantal* typen dat gevoelig is voor stikstof verandert niet, in Nederland zijn dat er 81. Volgens de nieuwe inzichten blijft de KDW voor 47 van deze typen gelijk, zijn er 2 verhoogd

¹ De kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een type natuur significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van stikstof die neerkomt uit de lucht. Die gevoeligheid is heel verschillend per type.

² Dit betreft het rapport «Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe» (Bobbink e.a., 2022), vastgesteld door de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

en 32 verlaagd. Dat wil zeggen dat 32 natuurtypen gevoeliger voor stikstof zijn dan eerder werd gedacht. Hoeveel de KDW naar beneden gaat, verschilt per type. In het bijgevoegde rapport wordt daar nader op ingegaan.

Wat de aanpassing betekent voor de overschrijding van de KDW en daarmee de staat van de natuur, is afhankelijk van de totale stikstofdepositie. Per hectare natuur berekent het RIVM de jaarlijkse stikstofdepositie. Door die totale depositie voor iedere hectare te vergelijken met de KDW van het aanwezige natuurtype, kan worden bepaald of en hoeveel de KDW wordt overschreden.

Cijfermatige impact nieuwe KDW

Om de impact van de nieuwe KDW te beoordelen is het nodig een vergelijking te maken met de meest actuele depositiecijfers. Ieder jaar actualiseert het RIVM de voor het stikstofdossier gebruikte cijfers en modellen op basis van de actuele wetenschappelijke kennis. Onderdeel van de actualisatie zijn ook de nieuw door het RIVM berekende cijfers van de totale stikstofdepositie in Nederland. Daarin worden alle nieuwe inzichten en gegevens over emissies, prognoses, rekenmodellen, metingen en natuurgegevens in één keer verwerkt tot een nieuwe totale depositie voor de huidige situatie en toekomstjaren. Op deze manier blijven de cijfers die gebruikt worden bij toestemmingverlening en beleidsvorming gebaseerd op actuele wetenschappelijke inzichten en recente cijfers. Voor toestemmingverlening is het gebruik van actuele wetenschappelijke inzichten en recente cijfers een juridisch vereiste voor houdbare vergunningen.

Uit de eerste resultaten³ van de dit jaar door het RIVM doorgevoerde wetenschappelijke inzichten en nieuwe cijfers blijkt dat de totale stikstofdepositie hoger is geworden, zowel in de huidige situatie als in de prognose voor toekomstige jaren. In de verwachting voor 2030 gaat de gemiddelde totale depositie van 1236 mol/ha/jaar naar 1309 mol/ha/jaar. Er zijn veel verschillende factoren die dit verschil kunnen verklaren. Het RIVM werkt momenteel aan het actualisatierapport waarin alle wijzigingen in detail zijn uitgewerkt en het verschil wordt toegelicht.

De veranderingen worden door het RIVM verwerkt in de nieuwe versie van AERIUS die in oktober 2023 wordt gepubliceerd. Zodra deze nieuwe versie online is, kunnen de nieuwe inzichten worden toegepast bij toestemmingverlening, zodat vergunningverlening gebaseerd wordt op de meest actuele kennis en verleende vergunningen juridisch houdbaar zijn. Bij de nieuwe versie van AERIUS zal het RIVM ook het actualisatierapport publiceren.

De combinatie van de geconstateerde hogere totale depositie en deels verlaagde KDW zorgt ervoor dat op veel plekken de mate van overschrijding van de KDW hoger is dan eerder gedacht. Vooral als gevolg van de verlaging van de KDW is de verwachting dat in 2030 30% van het oppervlakte stikstofgevoelige natuur in Nederland onder de KDW komt, ten opzichte van 43% in de eerdere prognoses⁴. Voor 2025 is de verwachting nu 29% onder de KDW, wat eerst 39% was.

³ Kennisupdate «Actualisatie stikstofcijfers 2023 op hoofdlijnen», te vinden op Stikstof – Actueel | RIVM.

⁴ Eerdere prognoses zijn gepubliceerd in de *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022* van 24 oktober 2022, te vinden op <https://www.rivm.nl/publicaties/monitor-stikstofdepositie-in-natura-2000-gebieden-2022>.

Belangrijke kanttekening is dat deze prognose alleen het basispad aan maatregelen bevat, waarin alleen het vastgestelde beleid tot mei 2022 is betrokken. Recent beleid, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de aanpak piekbelasting, zijn hier nog geen onderdeel van. Dat beleid beoogt een sterke daling van de depositie, waardoor nu nog niet precies is vast te stellen wat het effect is op de te behalen wettelijke doelstelling. Wel is nu al te zeggen dat de verlaging van de KDW in combinatie met een hogere stikstofdepositie gevolgen heeft voor de benodigde inzet en haalbare snelheid waarmee de natuur op termijn onder de KDW kan worden gebracht.

Beleidsmatige doorwerking

De impact van het nieuwe wetenschappelijk onderzoek en de actualisatie is groot. Allereerst ten aanzien van de doelstellingen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) betekent dit dat het halen van het doel van 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2025 onder druk staat. Het doel van 50% onder de KDW in 2030 lijkt haalbaar, mits het staande beleid tijdig en effectief wordt uitgevoerd. Het doel van 74% onder de KDW in 2035 vraagt naar verwachting aanvullende maatregelen. Ten tweede heeft het impact op de opgave in de gebiedsprogramma's. Ten derde is de verwachting dat het op basis van dit onderzoek en de bredere actualisatie lastiger wordt om toestemming te verlenen voor nieuwe projecten. Samen met provincies wil ik de komende periode in kaart brengen wat dit voor de specifieke gebieden betekent en hoe we toestemmingverlening binnen de kaders van de wet zoveel mogelijk doorgang kunnen laten vinden.

Ik besef dat het nieuwe wetenschappelijke onderzoek en de actualisatie een nieuwe tegenvaller zijn in het stikstofdossier. Uit recente natuurdoelanalyses en bijbehorend veldonderzoek bleek al dat stikstofneerslag in veel gebieden een te grote drukfactor is voor de kwaliteit van de natuur. De actualisatie bevestigt dit beeld en benadrukt dat het terugdringen van stikstofemissies van groot belang is om de natuur te beschermen en daarmee weer ruimte te bieden voor de gewenste ontwikkelingen, in het bijzonder voor de legalisatie van PAS-meldingen en voor het mogelijk maken andere maatschappelijke opgaven.

Deze ontwikkeling zet druk op de te moeten nemen stappen om de wettelijke omgevingswaarden te halen. Tegelijk laat de grote fluctuatie in de cijfers zien dat het sturen op stikstofdepositie gerelateerd aan de KDW een bemoeilijkende factor is voor consistent beleid. Ook zorgen deze fluctuaties voor ongewenste onzekerheid bij boeren en andere ondernemers. Dit benadrukt wat mij betreft het belang voor een alternatief voor de KDW als omgevingswaarden in de wet, op basis waarvan de overheid stuurt en ondernemers mogelijk hun toekomstplannen maken. De eerste fase van de verkenning naar dit alternatief is recent afgerond. Een werkgroep van agrarische partijen, natuurorganisaties, provincies en het rijk onderzoekt nu of een alternatief ecologisch effectief, juridisch houdbaar en uitvoerbaar is. Dit proces moet dit jaar afgerond zijn. Daarnaast wil ik onverminderd doorgaan met het verminderen van de stikstofuitstoot en het verbeteren van het stelsel van toestemmingverlening.

Tot slot, de impact en oorzaken van deze nieuwe inzichten leiden, ook bij mij, nog tot vragen. Ik ga hierover graag met uw Kamer en de provincies in gesprek. Het RIVM publiceert, zoals gezegd, in oktober het actualisatie-

rapport. Daarnaast zal ik het RIVM vragen om het potentiële effect van het bestaande beleid dat nog niet in de prognoses zit (zoals NPLG) opnieuw te berekenen. Over de resultaten zal ik uw Kamer dit najaar informeren.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink